



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
10 March 2021
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии со статьей 5, пункт 4, Факультативного протокола в отношении сообщения № 2503/2014* **

<i>Сообщение представлено:</i>	Бахытжан Торегожиной (адвокатом не представлена)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Казахстан
<i>Дата сообщения:</i>	13 июня 2014 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 11 декабря 2014 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	23 июля 2020 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ в разрешении на проведение мирного собрания
<i>Процедурные вопросы:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты; обоснованность жалоб
<i>Вопросы существа:</i>	свобода ассоциации
<i>Статьи Пакта:</i>	19 и 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 и 5

1. Автором сообщения является гражданка Казахстана Бахытжан Торегожина¹, 1962 года рождения. Она утверждает, что государство-участник нарушило ее права, предусмотренные статьями 19 и 21 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Казахстана 30 сентября 2009 года. Автор не представлена адвокатом.

* Приняты Комитетом на его сто двадцать девятой сессии (29 июня — 24 июля 2020 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Ахмед Амин Фатхалла, Фуруя Сюити, Кристоф Хейнс, Бамариам Койта, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа, Андреас Циммерман и Гентриан Зюбери.

¹ Автор является активистом гражданского общества.



Факты в изложении автора

2.1 Автор возглавляет неправительственную организацию «Ар. Рух. Хак». 1 марта 2012 года она подала в акимат² города Алматы заявление на разрешение проведения мирного собрания (митинга)³, посвященного дате ста дней после жанаозенского расстрела, которое должно было пройти 24 марта 2012 года на площади перед Дворцом Республики, рядом с памятником Абаю Кунанбаюли. В заявлении автор привела перечень из 29 альтернативных мест для проведения митинга в Алматы на тот случай, если акимат решит, что организовать его на площади перед Дворцом Республики невозможно.

2.2 19 марта 2012 года автор получила от акимата города Алматы отказ в разрешении проведения митинга в каком-либо из 30 предложенных мест⁴. Акимат обосновал свой отказ решением маслихата⁵ города Алматы № 167 от 29 июля 2005 года, в котором тот рекомендовал проводить все негосударственные мероприятия «общественно-политического характера» только в сквере за кинотеатром «Сары-Арка». В соответствии с тем же решением маслихата города Алматы официальные мероприятия республиканского и местного значения, организуемые соответствующими государственными органами, и иные мероприятия с участием высших должностных лиц государства и руководства города Алматы должны проводиться на площади Республики. Другие площади и скверы используются для проведения официальных и культурно-развлекательных мероприятий в соответствии с их архитектурным и функциональным предназначением. Согласно автору, акимат всегда использует решение № 167 для обоснования отказа в разрешении проведения всех собраний, которые не проводятся рядом с кинотеатром «Сары-Арка».

2.3 Поскольку предложенное акиматом отдаленное место не подходило для проведения собрания, автор решила провести его в другом месте, которое она посчитала подходящим. В результате она была оштрафована за совершение административного правонарушения в форме проведения несанкционированного собрания. Согласно автору, ее представление Комитету касается не этого конкретного собрания или наложенных в связи с его проведением санкций, а самого решения № 167. Данное собрание приведено в качестве примера общих последствий этого решения.

2.4 10 августа 2012 года автор обратилась в Алмалинский районный суд города Алматы с требованием об отмене решения № 167, поскольку оно нарушает Конституцию и международные стандарты в отношении свободы мирных собраний⁶. Автор утверждала, что это решение не проходило регистрацию в органах юстиции и поэтому не является юридически обязательным документом. 5 сентября 2012 года Алмалинский районный суд города Алматы отклонил требование автора на том

² Эквивалент мэрии (место нахождения муниципального, районного или областного правительства).

³ В соответствии с Законом Республики Казахстан от 17 марта 1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций» организатор мирного собрания подает заявление в местный исполнительный орган на разрешение о проведении такого собрания не позднее чем за 10 дней до намеченной даты его проведения. Мирное собрание считается «санкционированным» после получения организатором положительного решения в письменной форме. Все мирные собрания, организованные в отсутствие письменного разрешения, считаются «несанкционированными», а их организаторы и участники систематически привлекаются к административной ответственности.

⁴ Как явствует из решения районного суда № 2 Алмалинского района города Алматы от 19 июня 2012 года, 24 марта 2012 года автор организовала так называемый несанкционированный митинг в память жертв расстрела в Жанаозене. Впоследствии она была привлечена к административной ответственности за нарушение законодательства об организации и проведении мирных собраний.

⁵ Эквивалент муниципального совета, т. е. выборного представительного органа местной власти (органа местного самоуправления) в областях и районах Казахстана.

⁶ Требование автора носило общий характер и не было напрямую связано с наложенным на нее штрафом за проведение собрания, упомянутым в пункте 2.3.

основании, что срок для подачи соответствующей жалобы истек. Суд также постановил, что решение № 167 было принято в соответствии с законом и не нарушает прав отдельных лиц. Суд счел доводы автора о нарушениях международных стандартов необоснованными, заявив, что органы местного самоуправления имеют право устанавливать дополнительные правила в отношении организации публичных собраний.

2.5 17 сентября 2012 года автор подала апелляционную жалобу в Алматинский городской суд, в которой она утверждала, что Алматинский районный суд города Алматы не рассмотрел ее жалобу по существу, и требовала передачи ее дела на новое рассмотрение. 23 октября 2012 года Алматинский городской суд подтвердил решение районного суда.

2.6 29 марта 2013 года автор подала кассационную жалобу в Алматинский городской суд, которая 22 апреля 2013 года была отклонена.

2.7 13 мая 2013 года автор обратилась с ходатайством о пересмотре в порядке судебного надзора в Верховный суд Казахстана. 12 сентября 2013 года Верховный суд, не обнаружив нарушения судами низших инстанций материальных или процессуальных норм, ходатайство автора о пересмотре в порядке судебного надзора отклонил.

Жалоба

3. Автор утверждает, что решение № 167 нарушает ее права по статье 21 Пакта поскольку: а) оно ограничивает ее право на проведение массового мероприятия в выбранном ею месте с учетом таких факторов, как цели массового мероприятия и целевая группа, без объяснения цели этого ограничения; б) примененные в ее отношении санкции прямо вытекают из решения № 167; в) данное решение носит дискриминационный характер, поскольку в нем определяется только одно место проведения негосударственных массовых мероприятий, при этом для проведения официальных массовых мероприятий разрешается использовать все площади и скверы.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 19 октября 2015 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения и просило Комитет признать его неприемлемым по причине необоснованности.

4.2 Государство-участник напоминает факты по этому делу и отмечает, что суды рассмотрели и отклонили доводы автора о том, что решение № 167 противоречит национальным и международным стандартам в области прав человека. Законность судебных решений была проверена прокуратурой города Алматы и Генеральной прокуратурой.

4.3 Статья 32 Конституции Республики Казахстан гарантирует право граждан мирно собираться и проводить митинги, собрания, демонстрации, шествия и пикетирование. Вместе с тем осуществление этого права может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц. Формат и порядок выражения общественных, групповых или личных интересов в общественных местах, а также определенные ограничения в их отношении установлены Законом Республики Казахстан от 17 марта 1995 года № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций». Но основании статьи 10 данного закона местные исполнительные органы могут регулировать порядок организации публичных мероприятий на основе требований, определенных местными условиями.

4.4 Государство-участник утверждает, что в соответствии с Законом «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций» организаторы должны получить разрешение местного

исполнительного органа до проведения такого публичного мероприятия. Согласно статье 5 Закона, массовые мероприятия должны проводиться в обусловленном месте.

4.5 Государство-участник утверждает, что в целях обеспечения защиты прав и свобод других лиц и общественной безопасности, нормального функционирования общественного транспорта и инфраструктуры, а также охраны ландшафта и архитектуры в решении № 167 рекомендуется организовывать все негосударственные публичные мероприятия «общественно-политического характера» в сквере за кинотеатром «Сары-Арка».

4.6 Решение № 167 было принято уполномоченным органом в пределах его компетенции в соответствии с Законом «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций» на основе национального законодательства и международных норм в целях защиты прав других лиц, исходя из волеизъявления большинства населения города Алматы.

4.7 Государство-участник отмечает, что автор отказалась проводить массовое мероприятие в обусловленном месте.

4.8 Государство-участник напоминает, что согласно международному праву прав человека могут вводиться ограничения свободы собраний. В целях защиты прав и свобод других лиц, общественного порядка и системы общественного транспорта и других объектов инфраструктуры в Республике Казахстан власти государства-участника определили специализированные места для проведения негосударственных публичных мероприятий. В настоящее время такие места выделены местными исполнительными органами почти во всех областных центрах, а также в некоторых районах.

4.9 Государство-участник далее утверждает, что оно изучило практику ряда других стран и пришло к выводу, что в некоторых из них возможность проведения публичных мероприятий ограничена еще более жестко, чем в Казахстане. Например, в Нью-Йорке (Соединенные Штаты Америки) необходимо обращаться за разрешением за 45 суток до предполагаемой даты проведения мероприятия, а также указывать маршрут движения его участников. Городские власти имеют право изменить место проведения мероприятия. В других странах, например в Швеции, имеется черный список организаторов ранее запрещенных или разогнанных демонстраций. Во Франции органы местной власти имеют право запретить любую демонстрацию, а в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии — ввести «временные запреты». Кроме того, в Соединенном Королевстве уличные мероприятия могут проводиться только после получения разрешения от органов полиции. В Германии для проведения любого массового мероприятия, митинга или демонстрации, будь то в помещении или на улице, необходимо получить разрешение властей.

4.10 Государство-участник утверждает, что сообщение необоснованно.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

5.1 24 ноября 2016 года автор представила заявление о том, что решение № 167 ограничивает осуществление ею свободы собраний и выражения мнений и нарушает ее права, закрепленные в статьях 19⁷ и 21 Пакта. По всем заявлениям о проведении массовых мероприятий в каком-либо другом месте, а не в сквере за кинотеатром «Сары-Арка», систематически принимаются решения об отказе.

5.2 Автор утверждает, что вследствие решения № 167 она вынуждена проводить собрания без разрешения, что влечет за собой применение к ней административных санкций. Это решение, предусматривающее единое место для проведения массовых мероприятий, также является дискриминационным в отношении негосударственных инициатив.

⁷ В своей первоначальной жалобе на статью 19 автор не ссылалась.

5.3 Автор утверждает, что свобода собраний является правом, а не привилегией. Его осуществление не может зависеть от разрешения акимата. Она считает, что в целях содействия осуществлению свободы собраний правительству следует ввести уведомительную систему организации массовых мероприятий. Должна существовать возможность проведения спонтанных массовых мероприятий, без предварительного разрешения.

Дополнительные замечания государства-участника

6.1 12 января 2017 года государство-участник предоставило дополнительную информацию.

6.2 Оно отмечает, что ограничение свободы собраний, в частности касающееся места проведения массовых мероприятий, соответствует положениям Пакта. Решение № 167 было принято законным органом в рамках его компетенции.

6.3 Государство-участник утверждает, что решение № 167 не является дискриминационным по политическим мотивам. В нем маслихат города Алматы всего лишь рекомендует места для проведения массовых мероприятий. Таким образом, акимат может определять место проведения — сквер за кинотеатром «Сары-Арка» — официальных и всех других мероприятий в зависимости от обстоятельств.

6.4 Государство-участник также оспаривает доводы автора о том, что осуществление свободы выражения мнений и собраний в Казахстане ограничено. Оно отмечает, что в период 2012–2016 годов было проведено 140 различных массовых мероприятий, организаторы которых соблюли требования законодательства. Таким образом, автор не лишена возможности организовать массовое мероприятие, при условии уважения закона.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

7.1 Согласно правилу 97 своих правил процедуры, прежде чем рассматривать содержащиеся в сообщении жалобы, Комитет должен установить, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту.

7.2 В соответствии со статьей 5, подпункт 2 а), Факультативного протокола, Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

7.3 Комитет отмечает, что государство-участник не оспорило факт исчерпания внутренних средств правовой защиты. Соответственно, Комитет заключает, что положения статьи 5, подпункт 2 б), Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению настоящего сообщения.

7.4 Комитет принимает к сведению утверждения автора о том, что ее права по статьям 19 и 21 Пакта были нарушены, поскольку решение № 167 ограничивает ее право на проведение массового мероприятия в месте по ее выбору. Комитет считает, что эти утверждения достаточно обоснованы для целей приемлемости. Поэтому он объявляет их приемлемыми и переходит к рассмотрению по существу.

Рассмотрение по существу

8.1 В соответствии со статьей 5, пункт 1, Факультативного протокола Комитет рассмотрел сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

8.2 Комитет принял к сведению утверждение автора о нарушении ее права по статье 21 Пакта путем принятия и осуществления решения № 167, в частности в случае заявления автора о проведении в месте по ее выбору собрания, посвященного дате ста дней после жанаозенского расстрела, которое должно было пройти 24 марта 2012 года.

8.3 Комитет напоминает, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, которое выступает неотъемлемым элементом публичного выражения мнений и убеждений личности и необходимо в

демократическом обществе⁸. Комитет далее отмечает, что это право не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые: а) предусматриваются законом; б) необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Когда государство-участник налагает ограничения с целью обеспечить баланс между правом человека на собрания и вышеупомянутыми общими интересами, оно должно стремиться содействовать осуществлению данного права, а не избыточно или несоразмерно ограничить его⁹. Таким образом, государство-участник обязано обосновать необходимость ограничения права, гарантируемого статьей 21 Пакта, и доказать, что такое ограничение не является несоразмерным препятствием для осуществления этого права¹⁰.

8.4 В данном случае Комитет отмечает, что как государство-участник, так и автор согласны в том, что решение № 167 налагает ограничения на свободу собраний, но что стороны расходятся во мнениях о допустимости данного ограничения.

8.5 Комитет принимает к сведению замечание государства-участника о том, что на основании статьи 10 Закона Республики Казахстан от 17 марта 1995 года № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций» местные исполнительные органы могут регулировать порядок организации публичных мероприятий на основе требований, определенных местными условиями. Комитет также принимает к сведению пояснение государства-участника о том, что решение № 167 было принято с целью гарантировать защиту прав и свобод других лиц и общественной безопасности, нормальное функционирование общественного транспорта и инфраструктуры, а также охрану ландшафта и архитектуры, в связи с чем сквер за кинотеатром «Сары-Арка» был определен местом проведения всех негосударственных публичных мероприятий «общественно-политического характера».

8.6 Комитет полагает, что мирные собрания в принципе могут проводиться во всех местах, в которые население имеет или должно иметь доступ на основании статьи 12 Пакта и других соответствующих прав, таких как общественные площади и улицы. Комитет также отмечает, что участникам собрания следует, насколько это возможно, разрешать собираться «в пределах видимости и слышимости» их целевой аудитории¹¹. Место, как и время, зачастую играет центральную роль в осуществлении выразительной цели, для которой проводятся собрания. Не следует вынуждать участников собираться в отдаленных районах, в которых они не смогут привлечь внимание своих адресатов или широких кругов населения¹². Общие запреты проведения собраний на всей территории столичного города¹³ или в любом общественном месте, за исключением одного специально указанного места как в городе¹⁴, так и за пределами центра города¹⁵, или же более общие запреты, такие как на «улицах», вводиться не могут.

8.7 Комитет далее считает, что именно в силу своего характера собрания иногда нарушают повседневное осуществление таких прав, как свобода передвижения. В этом отношении следует проявлять терпимость, если только данная ситуация не служит источником несоразмерного бремени, и в таких случаях должны приводиться подробные основания введения ограничений. Утверждения о том, что собрание

⁸ Например, *Король против Беларуси* (CCPR/C/117/D/2089/2011), п. 7.5.

⁹ Там же.

¹⁰ *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 8.4.

¹¹ *Турченяк и др. против Беларуси* (CCPR/C/108/D/1948/2010), п. 7.4.

¹² Там же, а также CCPR/C/KAZ/CO/1, п. 26.

¹³ CCPR/C/DZA/CO/4, п. 45.

¹⁴ *Турченяк и др. против Беларуси*, п. 7.5.

¹⁵ *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/113/D/1992/2010), п. 8.5.

приведет к неоправданному нарушению дорожного движения и движения пешеходов, должны быть обоснованы, с тем чтобы можно было провести полную оценку¹⁶.

8.8 Комитет считает, что государство-участник не привело достаточных объяснений причин, по которым запрет проведения публичных мероприятий «общественно-политического характера» во всех местах, кроме сквера за кинотеатром «Сары-Арка», был необходим для целей Закона № 2126, или того, в какой степени такая мера, введенная в отношении мероприятия, которое планировала провести автор, была соразмерна этим целям. Соответственно, Комитет считает, что в данном случае государство-участник не доказало, что введенные ограничения свободы собраний автора были необходимыми и соразмерными. Кроме того, государство-участник не указало, какие другие официальные мероприятия республиканского и местного значения, организованные соответствующими государственными органами, прошли в сквере за кинотеатром «Сары-Арка» (см. п. 6.3).

8.9 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что решение № 167 носит дискриминационный характер, поскольку в нем для проведения негосударственных массовых мероприятий отводится только одно место, в то время как для проведения государственных массовых мероприятий могут использоваться все площади и скверы. Комитет принимает к сведению довод государства-участника о том, что решение № 167 не является дискриминационным по политическим мотивам и что рекомендованное место проведения — сквер за кинотеатром «Сары-Арка» — также может использоваться для проведения официальных мероприятий республиканского и местного значения, организуемых соответствующими государственными органами, и иных мероприятий с участием высших должностных лиц государства и руководства города Алматы.

8.10 Комитет напоминает, что участникам следует свободно определять цель проведения мирного собрания для распространения идей и амбициозных целей в общественной сфере и получения определенной поддержки или противодействия таким идеям и целям. Комитет отмечает, что ограничения в отношении таких собраний не должны носить дискриминационного характера, что время, место и способ проведения собраний, как правило, регулируются без учета их содержания, и что если имеются дополнительные основания для ограничений, регулирующих эти элементы, ответственность за обоснование любых таких ограничений в каждом конкретном случае лежит на органах власти¹⁷. Вместе с тем Комитет считает, что в данном случае ограничения, наложенные государством-участником в отношении права автора на собрания, были напрямую связаны с характером публичного мероприятия, а именно с тем, организовывалось ли оно соответствующим государственным органом как официальное мероприятие или негосударственным субъектом как общественно-политическое мероприятие.

8.11 В отсутствие каких-либо пояснений со стороны государства-участника, обосновывающих разницу в обращении, Комитет считает, что государство-участник не установило, что наложенное на право автора на мирные собрания ограничение было основано на разумных и объективных критериях и преследовало цель, являющуюся законной согласно Пакту, и что поэтому принятие и осуществление решения № 167 было равносильно нарушению прав автора по статье 21 Пакта.

8.12 Придя к выводу о допущенном нарушении статьи 21 Пакта, Комитет решает не рассматривать отдельно утверждения автора по статье 19.

9. Действуя в соответствии со статьей 5, пункт 4, Факультативного протокола, Комитет заключает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав автора, предусмотренных статьей 21 Пакта.

10. В соответствии со статьей 2, подпункт 3 а), Пакта государство-участник обязано предоставить автору эффективное средство правовой защиты. Для этого должно быть

¹⁶ *Стамбровский против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1987/2010), п. 7.6, и *Пугач против Беларуси* (CCPR/C/114/D/1984/2010), п. 7.8.

¹⁷ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, *Руководящие принципы по свободе мирных собраний*, п. 70.

предоставлено полное возмещение лицам, чьи права по Пакту были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить автору надлежащую компенсацию, и возместить понесенные ею судебные издержки. Государство-участник обязано также принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет вновь заявляет, что в соответствии с его обязательствами по статье 2, пункт 2, Пакта государство-участнику следует пересмотреть свое законодательство, чтобы обеспечить возможность полной реализации в государстве-участнике прав, предусмотренных статьей 21 Пакта, включая право на организацию и проведение мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций.

11. С учетом того, что присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушения Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией лицам права, признаваемые Пактом, и предоставлять им эффективное средство правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых им мерах по выполнению настоящих соображений Комитета. Государству-участнику предлагается также обнародовать настоящие соображения и обеспечить их широкое распространение на своих официальных языках.
